



NeFo-Interview

EU Fischereipolitik und Rückwurfregelung: "Guter Ansatz durch Ausnahmeregelungen nutzlos gemacht"

Christopher Zimmermann, Meeresbiologe und stellvertretender Leiter des Thüneninstitutes für Ostseefischerei



Christopher Zimmermann
Foto: J. Knaus

Christopher Zimmermann ist Meeresbiologe und stellvertretender Leiter des Thüneninstitutes für Ostseefischerei in Rostock, wo er sich mit Fischereimanagement, alternativen Fangmethoden und Ökozertifizierung beschäftigt. Als politischer Berater ist er Mitglied des Advisory Committees des Internationalen Rates für Meeresforschung und mitverantwortlich für den Rat dieser Wissenschaftsorganisation. Zur Fischereireform hat er direkt das BMELV sowie die Sprecherin des EU-Parlaments Ulrike Rodust beraten.



NeFo: Herr Zimmermann: Welchen Idealzustand, sprich welche Zielmarke für den Zustand der Meere, haben Sie im Kopf, wenn Sie die EU zur Fischereipolitik beraten?

Als Fischereiwissenschaftler wünsche ich mir einen Weltozean, der einen ganz wesentlichen Beitrag zur Versorgung der Menschheit mit wertvollem und schmackhaftem Protein liefert, der aber gleichzeitig so genutzt wird, dass die Meeresumwelt möglichst wenig beeinträchtigt wird, und dass ein fairer Ausgleich zwischen den verschiedenen konkurrierenden Interessen zur Nutzung erreicht wird. Aus menschlicher Sicht ist das Meer nicht nur für die Fischerei wichtig, sondern natürlich auch als Handelsweg, Erholungsraum, Rohstoffquelle usw. Viele dieser Funktionen kann das Meer jedoch nur erfüllen, wenn es in gutem Zustand ist, und wir Nutzer tragen die Verantwortung dafür. Das heißt keineswegs, dass auf eine Nutzung des Meeres verzichtet werden müsste – sie muss nur vorsichtig erfolgen und darauf achten, dass die neudeutsch „Ecosystem services“ genannten, schwer in Geldwert ausdrückbaren, Leistungen der Meeresumwelt erhalten bleiben. Zu diesen Leistungen gehört z.B. die biologische Vielfalt, die insbesondere bedeutend ist für die Anpassungsfähigkeit der Umwelt an Veränderungen, wie sie durch eine zu intensive Nutzung oder den Klimawandel hervorgerufen werden.

NeFo: Welche Rolle haben Sie konkret in der EU-Fischereipolitik?

Mein Institut, das Thünen-Institut, erhebt die erforderlichen Daten, die für eine nachhaltige Nutzung lebender Meeresschätze (also z.B. der Fische) nötig sind. Wir müssen möglichst genau wissen, wie viele Fische im Meer leben, wie produktiv die Fischbestände sind, und wie viel die Fischerei entnimmt, um daraus die möglichen Fangmengen der nächsten Jahre berechnen zu können. Diese Vorhersagen bilden die Basis der EU-Fischereipolitik – sie sind aber immer nur Empfehlungen, die die Politik dann in Verordnungen umsetzen kann oder auch nicht. Darüber hinaus beraten wir die Politik, aber auch Handel, Industrie, Fischerei und Umweltverbände in strategischen Fragen der nachhaltigen Nutzung, also z.B. welche Elemente langfristige Managementpläne enthalten sollten, oder welchen Beitrag Handel und Verbraucher für eine Verbesserung der Situation in den Meeren leisten können. In den letzten beiden Jahren war der Beratungsbedarf durch die anstehende Reform der gemeinsamen EU-Fischereipolitik besonders hoch, und unser Rat wurde insbesondere von der Bundes- und der EU-Politik nachgefragt. Wir bemühen uns, auf der Basis wissenschaftlicher Analyse zu verdeutlichen, welche positiven oder negativen Folgen eine bestimmte Entscheidung haben kann.

NeFo: Die Fischereipolitikreform wurde doch als so weitreichend bezeichnet. War das nie so oder was ist seit den optimistischen Medienberichten im letztem Herbst passiert?

Die gemeinsame Fischereipolitik der EU wird turnusmäßig alle 10 Jahre überprüft und reformiert. Der Reformprozess beginnt immer mit einer Analyse des Ist-Zustandes, und das von der EU-Kommission 2010 vorgelegte „Grünbuch“ war schonungslos: Die EU-Fischereipolitik sei trotz einiger Verbesserungen der Situation der Fischbestände in den letzten Jahren auf ganzer Linie gescheitert.



Die anstehende Reform müsse daher ein großer Wurf werden und auch vor fundamentalen Änderungen nicht zurückschrecken. Der erste Entwurf der reformierten Fischereipolitik, den die Kommission im Sommer 2011 vorlegte, blieb hinter diesem Ansatz schon merklich zurück. Seither bringen verschiedene Interessengruppen ihre Ansichten ein.

Im Januar 2013 hat das EU-Parlament weit über tausend Änderungsvorschläge eingebracht, die deutlich anspruchsvoller waren. Der Ministerrat, also das Gremium der Fischereiminister der Mitgliedstaaten, hat dann 14 Tage später seine Reform-Eckpunkte festgelegt, die zwar die Notwendigkeit einer umfassenden Reform betonen, aber inhaltlich noch weit hinter den ersten Vorschlag zurückfielen. Seither haben Parlament, Rat und Kommission in Trilogen um eine Einigung gerungen, die Ende Mai nun offenbar erreicht wurde. In einigen Punkten konnten deutliche Fortschritte erzielt werden, in einem aus meiner Sicht sehr wichtigen Punkt, dem Verbot von Rückwürfen, sind die Regeln dagegen so verwässert worden, dass im schlimmsten Fall kein Unterschied mehr zur jetzigen Praxis besteht.

NeFo: Wie war die Rückwurfregelung bisher geregelt?

In Gewässern der EU wird bislang nicht die Entnahme-, sondern nur die Anlandemenge von Meeresfisch begrenzt: Nur die Anlandungen werden auf die Fangquote angerechnet, egal wie viel der Fischer gefangen hat. Tiere, die nicht angelandet werden dürfen, weil sie zu klein sind oder der Fischer keine Quote für diese Art hat, MÜSSEN wieder über Bord geworfen werden. In der Regel überleben die Fische den Prozess des Fangs und des Rückwurfs aber nicht; diese Fische gehen also dem Bestand verloren und dienen nicht einmal indirekt der menschlichen Ernährung. Der Fischer muss auch nicht aufhören zu fischen, wenn er seine Quote ausgeschöpft hat, sondern darf die oft absolut speisefähigen Fische nur nicht mehr an Land bringen. Diese bisherige Politik schafft die falschen Anreize: Sie sorgt nicht dafür, dass unerwünschte Fänge schon beim Fang im Wasser sortiert werden und damit der Meeresumwelt erhalten bleiben, sondern fördert einen verschwenderischen Umgang mit den lebenden Meeresschätzen

NeFo: Welche Erkenntnisse hat die Wissenschaft aus Untersuchungen gesammelt und welche Empfehlungen haben Sie daraus abgeleitet?

Wir haben festgestellt, dass Fang- und Anlandemenge in vielen Fällen fast nichts miteinander zu tun haben. So werden drei von vier gefangenen Schollen in der Nordseefischerei wieder über Bord geworfen. Über die Menge und Zusammensetzung der Rückwürfe gibt es nur ungenaue Daten, was unserer Bestandsberechnung enorme Unsicherheiten hinzufügt. Über diese Unsicherheiten beschwerten sich Politik und Fischerei dann zu recht. Außerdem sorgen Rückwürfe für eine Verschiebung der Artenzusammensetzung im Meer: Fischarten, die kommerziell uninteressant sind und hohe Überlebensraten haben, werden gefördert, alle anderen geraten unter höheren Druck. Und selbst in der Luft sorgen hohe Rückwurfraten für eine Veränderung der natürlichen Verhältnisse, weil die Fischerei einige Seevogelarten dadurch massiv füttert. Die Populationen bestimmter Möwen haben daher stark zugenommen.

Die Wissenschaft hat daher in großer Übereinstimmung empfohlen, die bisherige Praxis fundamental zu ändern. In erster Linie müssten die richtigen Anreize geschaffen werden, um



unerwünschte Beifänge zu vermeiden. Dies kann z.B. dadurch erfolgen, dass alle Fänge (und nicht nur die Anlandungen) erfasst und auf die Fangquoten angerechnet werden und die Fischerei eingestellt werden muss, wenn die Quote ausgeschöpft ist. Die Verpflichtung, die Fänge nicht nur zu bezahlen, sondern mit an Land zu bringen, verteuert den Fang unerwünschter Arten zusätzlich und macht diese Regel wahrscheinlich leichter überprüfbar. Dieser Ansatz wird als „Anlandegebot“ bezeichnet und war eine der wesentlichen Säulen auch unserer Reformvorschläge.

NeFo: Was wurde nach aktuellem Stand daraus gemacht?

Obwohl sich alle Gremien für ein EU-weites Anlandegebot ausgesprochen haben, ist der aktuelle Kompromiss durch Ausnahmeregelungen inzwischen so löchrig, dass sich unter Umständen nichts an der bisherigen Praxis ändert. So gilt das Anlandegebot nicht für alle Fische, sondern nur für die quotierten. Flunder in der Ostsee, die häufigste rückgeworfene Art in diesem Gebiet, ist nicht quotiert und muss damit auch in Zukunft nicht angelandet werden. Einzelne Fischereien, wie die Krabben- oder Kaisergranatfischerei, werden erst in vielen Jahren berücksichtigt, obwohl sie hohe Raten an unerwünschtem Beifang haben. Bis zu neun Prozent einer Zielartquote dürfen für Beifänge anderer Arten verwendet werden – viele dieser selteneren Arten können dadurch innerhalb kürzester Zeit ganz legal überfischt werden; deren Fangmenge lässt sich also gar nicht mehr wirkungsvoll begrenzen.

Und schließlich hat sich der Rat für eine de minimis-Regelung ausgesprochen, nachdem bis zu fünf Prozent der Fänge weiterhin verworfen werden dürfen – gemessen an der Gesamtfangmenge aus einem Bestand. Diese Regel ist nicht kontrollierbar, denn kein Inspektor wird je in der Lage sein, bei der Überprüfung eines Fischkutters in Echtzeit festzustellen, wie hoch die Rückwurfmenge aller Fahrzeuge aus diesem Bestand ist. Bei der de minimis-Regelung muss allerdings die EU-Kommission in jedem Einzelfall eine Ausnahmegenehmigung erteilen, und es bleibt zu hoffen, dass sie dies sehr restriktiv handhabt.

NeFo: Welche Konsequenzen hat eine weitere Missachtung der Forschungsempfehlungen auf die Fischbestände in der Nord- und Ostsee? Gehen ganze Arten verloren?

Nein. Hier geht es um Massenfischarten. Die zum Aussterben zu bringen, ist kaum zu schaffen. Wenn wir sagen, der Bestand sei bedroht, ist das eine ökonomische Bewertung. Es lohnt sich dann einfach nicht mehr, zu fischen. Wir sagen nie, die Art sei bedroht. Es geht hier also nicht um Rote-Liste-Arten, sondern um eine wirtschaftliche Erschöpfung.

Auch dass unsere Empfehlungen missachtet würden, kann ich nicht bestätigen. Wisse Im Gegenteil: Die Politik hält sich zunehmend genauer an unsere Fangempfehlungen. Auch wesentliche Punkte wie die Verpflichtung zur Bewirtschaftung von Fischbeständen nach dem Ansatz des höchstmöglichen nachhaltigen Dauerertrages sind in die Reform eingegangen. Die Abkehr von der bisherigen Rückwurfpolitik ist dagegen mehr als halbherzig ausgefallen. Dies wird dafür sorgen, dass viele Bestände sich langsamer erholen, als sie könnten, bzw. dass es deutlich länger dauern



wird, bis sie den maximalen Dauertrag liefern. Der Fischerei gehen dadurch erhebliche Erträge verloren.

NeFo: Welchen Anteil hat die kommerzielle Fischerei am Rückgang der biologischen Vielfalt?

Diese Frage ist sehr schwer zu beantworten, schon weil „biologische Vielfalt“ so schwer objektiv zu messen ist, und Ökosysteme auch ohne menschlichen Einfluss nicht stabil sind, sondern sich dauernd verändern. Die kommerzielle Fischerei kann z.B. durch starke Dezimierung einer Massenfischart sogar zur nominellen Erhöhung der Biodiversität beitragen. Insgesamt hat die Fischerei weltweit in weniger als zehn Fällen das Aussterben von Fischarten verursacht und damit unmittelbar die biologische Vielfalt verringert.

Die indirekten Effekte sind da viel bedeutender, z.B. durch die Veränderung von Nahrungsnetzen, die durch die Überfischung von Arten an der Spitze der Nahrungskette entstehen können, oder durch die schon erwähnte Förderung robuster und kommerziell uninteressanter Arten durch die bisherige Rückwurfpraxis. Wir gehen jedoch davon aus, dass die meisten Veränderungen reversibel sind, wenn der Fischereidruck nur ausreichend und schnell reduziert wird. Diskutiert werden auch evolutive Effekte einer zu intensiven Fischerei, die z.B. Tiere oder Populationen mit früherem Eintritt der Geschlechtsreife fördern. Die kommerzielle Fischerei hat also mit Sicherheit einen Einfluss auf die biologische Vielfalt, aber in aller Regel ist Überfischung zunächst ein ökonomisches Problem (aus einem gesunden Bestand oder Ökosystem lässt sich mehr Fisch ernten) und erst in zweiter Linie eines des Artenschutzes.

NeFo: Haben Sie den Eindruck, dass sich die Politiker der Konsequenzen bewusst sind und die nötige Fachkompetenz und Wissen über Naturschutzabkommen haben?

In der Politik geht es leider noch immer viel zu oft um kurzfristige Überlegungen als um das Erreichen oder wenigstens die Definition langfristiger Ziele. Ich glaube schon, dass Politiker (und ihre unmittelbaren Berater) nicht ignorant sind und Naturschutzabkommen auf den verschiedenen politischen Ebenen kennen. Aber sie sind zu oft bereit, dieses Wissen hintenan zu stellen. Dabei gibt es natürlich, wenn man sich europaweit einigen muss, sehr unterschiedliche Einstellungen. Deutschland legt viel wert auf die Einhaltung von Umweltvereinbarungen, aber ich habe auch Verständnis dafür, dass in Spanien die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Moment einen höheren Stellenwert hat als das Erreichen von Biodiversitätszielen – und eine vorbildliche Fischereipolitik wird zunächst Arbeitsplätze kosten. Nur führt diese Abwägung eben langfristig nicht zu einer Lösung, weder des einen noch des anderen Problems!

NeFo: Ist das Vorhaben „Wissenschaftliche Politikberatung“ hier in Ihren Augen gescheitert?

Ich glaube nicht, dass wissenschaftliche Politikberatung gescheitert ist.

Politikberatende Wissenschaft muss, um relevant zu sein, immer verschiedene Handlungsoptionen entwickeln und die Folgen einer bestimmter Entscheidung transparent und nachvollziehbar darstellen. Die Entscheidung selbst muss jedoch von demokratisch legitimierten Organen getroffen



und dann auch vertreten werden. In dem Moment, wo wir uns auf nur einen vermeintlich richtigen Weg festlegen – wie die Klimaforscher dies lange getan haben –, werden wir selbst zu Politikern und können diese nicht mehr sinnvoll beraten. Wenn dieser Weg, aus welchen Gründen auch immer, nicht beschritten werden kann, verlieren wir jeden Einfluss, weil es ja keine Alternative mehr gibt und die Politik dann ganz ohne wissenschaftlichen Rat handeln muss. Wir müssen aber auch weiter an unserer Kommunikation arbeiten und die Folgen bestimmter Entscheidungen klarer und ohne wissenschaftliches Kauderwelsch vermitteln.

NeFo: Welche Möglichkeiten sehen Sie, die EU-Fischereipolitik doch noch effektiv zu reformieren?

Unzufrieden bin ich vor allem mit dem Anlandegebot, das aber nur eine der mindestens drei wichtigen Säulen der Reform der gemeinsamen Fischereipolitik darstellt. Mit den anderen Entscheidungen bin ich eigentlich ganz zufrieden, auch wenn die Umsetzung länger dauern wird als sie aus meiner Sicht müsste. Auch in Sachen Rückwürfen waren sich ja eigentlich alle einig, dass hier eine grundlegende Änderung erforderlich ist. Ich hoffe also, dass in ein paar Jahren alle Beteiligten einsehen, dass die Schlupflöcher zu groß sind und diese nach und nach schließen. Insgesamt befinden wir uns zumindest in der EU auch ohne die Reform auf einem guten Weg. Dies zeigen die Entwicklungen im Nordostatlantik. Hier ist der Anteil nachhaltig (nach MSY) genutzter Bestände von vier Prozent in 2005 auf 61 Prozent in 2012 gestiegen. Ich bin optimistisch, dass dies in absehbarer Zeit auf die gesamten atlantischen EU-Gewässer ausgeweitet werden kann. Wir verlieren durch die wenig mutigen Entscheidungen nur Zeit, und die Fischerei viel Geld durch entgangene Fangerträge.

Das Interview führte Sebastian Tilch

IMPRESSUM

Das Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung Deutschland (NeFo) ist ein Projekt gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Das Projekt wird maßgeblich durchgeführt vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ Leipzig und dem Museum für Naturkunde Berlin (MfN). Weitere Informationen und Hinweise zum NeFo-Projekt und Team unter www.biodiversity.de.